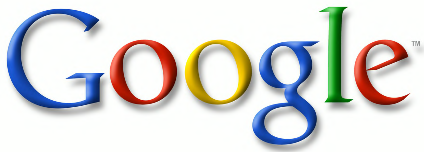
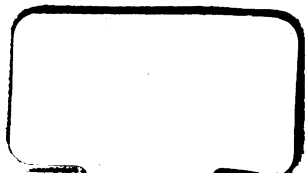



SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV·ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS



NETHERLANDS

INITIATIEF IN ZAKE WETGEVING.

Initiatief in zake Wetgeving.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN

OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS

Dr. C. P. TIELE,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER GODGELEERDHEID

VOOR DE FACULTEIT TE VERDEDIGEN

op Dinsdag 28 Maart 1893, des namiddags te 4 uren,

DOOR

JACQUES SALOMONSON,

GEBOREN TE STAD ALMELO.

LEIDEN,
P. SOMERWIL.
1893.

Aan mijne Ouders.

INLEIDING.

Bij de behandeling van het recht van initiatief, het onderwerp van mijne dissertatie, meende ik de volgende indeeling te moeten kiezen.

In het eerste hoofdstuk trachtte ik een overzicht te geven van het recht van initiatief, zooals wij het in de verschillende grondwetten van ons land vinden opgenomen.

In het tweede hoofdstuk was het mijn doel na te gaan, hoe het in 't buitenland met dit recht is gesteld. De Staatsinstellingen in Engeland en Amerika gaven mij tot eenigszins meer uitvoerige beschouwing aanleiding.

Vervolgens trachtte ik de vragen te beantwoorden, of eene zoogenaamde prise en considération, zooals dit in 1846 door het Reglement van Orde der Tweede Kamer was voorgeschreven, bij voorstellen uitgaande van het initiatief der leden, constitutioneel was, en of een dergelijk voorschrift praktisch nut opleverde, of dat men wijs deed door het in 1872 te doen vervallen; terwijl ik ten slotte de toepassing van het recht van initiatief aan eenige beschouwingen onderwierp.

1

HOOFDSTUK I.

Het recht van initiatief in onze Grondwetten.

Reeds aanstonds na de gebeurtenissen in ons land in den jare 1795 begreep men, dat het ontwerpen en vaststellen eener constitutie eene dringende noodzakelijkheid was, maar waarlijk niet zonder strubbelingen kwam onze eerste grondwet tot stand. Den 1sten Maart 1796 had de opening der Nationale Vergadering, »waarvan allen het hoogste heil des vaderlands verwachtten" [1]), te 's-Gravenhage plaats en deze gebeurtenis werd gevierd door een burgerfeest, bestaande uit een allegorischen optocht en het planten van een vrijheidsboom, beiden kenschetsend voor den tijd, waarin men leefde. Zooals het reglement van orde vaststelde, werd aanstonds uit de leden der vergadering eene commissie van constitutie

---

[1]) Cornelius Rogge. Geschiedenis der Staatsregeling voor het Bataafsche volk, pag. 26.

benoemd en deze was den 10den November van hetzelfde jaar zooverre met haren arbeid gereed, dat zij aan de Nationale Vergadering een ontwerp van Staatsregeling kon aanbieden.

De machtige invloed, door MONTESQUIEU's leer der trias politica op de leden der commissie uitgeoefend, bleek ten duidelijkste. Niet alleen noemde de afgevaardigde STIJL, voorzitter der commissie, in zijne rede waarmede hij het ontwerp ter vergadering inleverde, onder de grondslagen des bestuurs: »de wetgevende en uitvoerende machten behoorlijk van elkander afgescheiden [1]) — en de rechterlijke macht zorgvuldig buiten den kring van deze beiden geplaatst, opdat geen lid van staat of staatsdienaar zich eenige veiligheid zou kunnen belooven, wanneer hij ooit moedwillig zijnen plicht vergat"; maar ook uit het ontwerp zelf blijkt, hoe scheiding der staatsmachten bij de commissie op den voorgrond stond. Het ontwerp bepaalde, dat de wetgevende macht zou worden uitgeoefend door het wetgevend lichaam, bestaande uit twee Kamers, waarvan de eene genoemd werd de Groote Kamer, de andere de Kamer der Oudsten [2]). Nooit zou

---

[1]) CORNELIUS ROGGE. Geschiedenis der staatsregeling voor het Bataafsche volk, pag. 174.

[2]) Plan van Constitutie voor het volk van Nederland, ontworpen door de daartoe aangestelde commissie in het jaar 1796. Art. 81.

het wetgevend lichaam zich de uitvoerende macht zelf mogen aanmatigen, noch die door gemachtigden doen uitoefenen [1]). Het doen van voorstellen behoorde alleen en bij uitsluiting aan de Groote Kamer [2]). De Kamer der Oudsten mocht geenerhande voorstellen doen [3]), terwijl het uitvoerend lichaam, de Staatsraad, ten allen tijde bevoegd was aan de Groote Kamer van het wetgevend lichaam zoodanige zaken ter overweging voor te dragen, als zij oordeelde ten dienste van den lande te zijn; doch deze voordrachten moesten vervat zijn in geschrifte en slechts in 't algemeen den voorslag van den bedoelden regel behelzen, maar geenszins het geheele ontwerp der wet [4]). Initiatief of rechtstreeksch aandeel aan de wetgeving kon het uitvoerende gezag dus aan deze bepaling niet ontleenen.

Toch achtte de Commissie van Constitutie, of de Commissie der 21 zooals ze in den regel genoemd wordt, eenigen band tusschen administratie en wetgevende macht noodzakelijk; het ontwerp schreef dan ook aan de Groote Kamer voor om wanneer het bleek, dat een voorstel

---

[1]) Plan van Constitutie voor het volk van Nederland. ontworpen door de daartoe aangestelde commissie in het jaar 1796. Art. 82.

[2]) Ibid. art. 212.

[3]) Ibid. art. 238.

[4]) Ibid. art. 394.

na de derde lezing kans had van aangenomen te worden, »hetzelve eer de conclusie finaal genomen werd, aan den Staatsraad te zenden, om deszelfs consideratiën op te geven, of wegens de uitvoerlijkheid van het voorstel zoodanige zwarigheden voorkomen om welke hetzelve niet zou behooren in een besluit veranderd te worden"[1]). Binnen acht dagen en bij urgent verklaarde voorstellen binnen twaalf uren, moest de Staatsraad dienen van advies.[2]) Was op dien termijn geen advies ingekomen, of luidde het gunstig, dan werd zonder nadere behandeling het voorstel door de Groote Kamer in een besluit veranderd[3]); meende echter de Staatsraad bedenkingen te moeten opperen, dan werd nogmaals in de Groote Kamer, en nu in Comité Generaal, over het voorstel beraadslaagd, zonder dat echter aan het advies bindende kracht was toegekend[4]). De besluiten door de Groote Kamer genomen, moesten worden toegezonden aan de Kamer der Oudsten, vergezeld van het advies door den Staatsraad uitgebracht[5]).

Des te opmerkelijker zijn deze bepalingen, omdat wij

[1]) Plan van Constitutie voor het volk van Nederland, ontworpen door de daartoe aangestelde commissie in het jaar 1796. Art. 221.

[2]) ibid. art. 224—237.

[3]) ibid. art. 223.

[4]) ibid. art. 227.

[5]) ibid. art. 229.

in de Fransche Constitution de l'an III, welke toch de commissie der 21 tot voorbeeld had gestrekt, iets dergelijks missen.

Geen wonder dan ook, dat bij de heftige bestrijding, welke het ontwerp in de nationale vergadering ten deel viel, ook deze adviseerende functie van den staatsraad niet buiten het debat bleef. De afgevaardigde voor Helmond P. VERHOYSEN, die zelf deel had uitgemaakt der commissie der 21, »berispte de te groote macht van den staatsraad als zich inmengende in de zaken van de wetgeving, en het volkomen in handen hebbende om de gewigtigste en heilzaamste besluiten tegen te werken" [1]). Dat dit ontwerp niet ongewijzigd tot grondwet zou worden verheven, stond dan ook van den aanvang vast en de beraadslagingen liepen voornamelijk over de vraag, of de arbeid der 21 eene volgende commissie tot leiddraad zou strekken, of dat het ontwerp der 21 als volkomen onbruikbaar moest worden terzijde gesteld; en op den 29sten November 1796 werd met eene meerderheid van 66 tegen 52 stemmen tot het eerste besloten. Eene commissie van zeven leden werd benoemd en was na twintig dagen met haren arbeid gereed. De bezwaren door den heer VERHOYSEN in 't midden gebracht schenen

[1]) ROGGE, t. a. pl. pag. 218.

bij deze commissie van 7 ingang gevonden te hebben; immers waar het eerste ontwerp aan de Groote Kamer de verplichting had opgelegd om het advies van den staatsraad in te winnen, vinden wij in het ontwerp der 7 [1]), slechts de bepaling dat de Groote Kamer voor het nemen van een besluit, des goedvindende, het advies zou kunnen vragen van de uitvoerende macht en van het Hoog Nationaal Gerechtshof [2]). De overweging, dat de verplichting voor het Wetgevend lichaam om vooraf den raad van het Staatsbestuur over eene te nemen wet in te winnen, duidelijk strijdig was met de natuur der beide machten en zoo lijnrecht strekte om gevaarlijke botsingen voort te brengen, had de commissie tot deze wijziging geleid [3]).

Op den achtsten Augustus 1797 werd dit tweede ontwerp aan de volksstemming onderworpen en uit eene proclamatie der Nationale Vergadering van 18 September blijkt, dat het met 108761 tegen 27955 stemmen, dus met een meerderheid van 80806 stemmen, was verworpen.

Een overzicht te geven der verwikkelingen, die door

---

[1]) Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche volk door de Nationale vergadering ter goed- of afkeuring aan hetzelve volk voorgedragen 1797.

[2]) Art. 239.

[3]) Rogge t. a. p. pag. 265.

de verwerping van dit voorstel veroorzaakt werden, zoude mij te ver leiden; genoeg zij, dat ten derde male eene commissie werd gekozen, welke, ten deele dank zij den aandrang van Fransche zijde uitgeoefend, mocht zien hoe haar ontwerp, behoudens enkele wijzigingen in de Nationale vergadering gemaakt, den 23sten April 1798 bij volksstemming door een zeer aanzienlijke meerderheid tot grondwet werd verheven, — en zoo was dan onze eerste Staatsregeling tot stand gekomen.

Wanneer wij deze beschouwen, dan zien wij hoe eerst nu de uitvoerende macht inderdaad van alle inmenging in zake wetgeving is buitengesloten: noch van eene verplichting voor de wetgevende macht om bij de administratie advies in te winnen, noch zelfs van een facultatief te rade gaan, vinden wij in deze constitutie eenig spoor. Aan het Vertegenwoordigend of Wetgevend lichaam behoorde uitsluitender wijze de macht van wetgeving[1]), benevens het verklaren, verbeteren, opschorten en afschaffen der wetten[2]); het ontwerpen en voorstellen behoorde bij de Eerste Kamer, het al of niet bekrachtigen aan de Tweede[3]). Het uitvoerende bewind, hetwelk ten allen tijde aan het vertegenwoordigend lichaam

---

[1]) Staatsregeling 1798. art. 50.
[2]) Art. 60.
[3]) Art. 133.

voorstellen doen mocht en maatregelen voordragen tot heil van den lande, mocht zulks nimmer doen in den vorm van eene wet[1]); het was voornamelijk belast met het toezicht op de stipte uitvoering van alle wetten en besluiten, door het vertegenwoordigend lichaam uitgevaardigd, en het regelde de wijze van uitvoering, voor zooverre die niet bij de wet zelve bepaald was,[2]) — dus zuiver administratieve werkzaamheid. Jaarlijks maakte het uitvoerend bewind de concept-begrooting[3]), welke aan het vertegenwoordigend lichaam ter behandeling werd gezonden, en ook de belastingwetten werden door het Vertegenwoordigend lichaam ontworpen[4]); aan het Uitvoerend lichaam werd echter opgedragen, om binnen een jaar na de eerste zitting van het Vertegenwoordigd lichaam het oude belastingstelsel te reorganiseeren met inachtneming van eenige algemeene regelen, door de staatsregeling zelve gesteld[5]).

Art. 304 der staatsregeling bepaalde, dat tot op het einde van 1803 geenerlei grondwetsherziening zou mogen plaats grijpen, maar de gebeurtenissen van 18 Brumaire

---

[1]) Art. 133.
[2]) Art. 105.
[3]) Art. 214.
[4]) Art. 208.
[5]) Art. 210.

an VIII te Parijs en de ommekeer der politieke gevoelens hier te lande waren oorzaak, dat reeds den 4den Maart 1801 het uitvoerend bewind zich tot de Eerste Kamer van het vertegenwoordigend lichaam wendde met het voorstel, om reeds nu tot herziening der staatsregeling over te gaan [1]). Onder de overwegingen welke het uitvoerend bewind tot dezen stap hadden geleid, werd o. a. opgegeven: »hoezeer men ook ter goeder trouw moge gemeend hebben, de genoegzame afscheiding der machten bij de staatsregeling te hebben in acht genomen, zoo kunnen en moeten er vele botsingen ontstaan, die niet dan voor het algemeen belang schadelijk zijn."

Vele stemmen gingen in de Eerste Kamer op, om deze missive, als strijdig met de staatsregeling, eenvoudig ter zijde te leggen, waarbij de afgevaardigde VERHOYSEN er o. a. op wees, hoe door het uitvoerend bewind wel in 't algemeen van botsingen wordt gesproken, maar dat het in gebreke bleef, eene enkele aan te wijzen; terwijl de afgevaardigde DIERT VAN MELISSANT zeide: »waarin bestaan die botsingen? Zijn er botsingen tusschen het wetgevende lichaam en het uitvoerend bewind? Laat het uitvoerend bewind dezelve opgeven, en laten wij

---

[1]) Verg. dagverhaal der handelingen van het vertegenwoordigend lichaam, deel XI bijlagen 1—4.

burgers representanten dan de handen ineen slaan ten einde dezelve weg te nemen".

Het resultaat der discussiën was, dat men besloot om de Missive simpel commissoriaal te maken, met eene verklaring, dat daardoor niet werd te kennen gegeven, dat de Vergadering dezelve Missive tot een punt van deliberatie gemaakt had.

Reeds den 17den Maart bracht de hiertoe benoemde commissie bij monde van den afgevaardigde STEYN PARVÉ haar verslag uit, hetwelk zeer gunstig voor de beoogde herziening luidde. Welke waarde men ook aan het bovengenoemde art. 304 hechtte, een grondwetsartikel was in de eerste plaats eene uiting van den volkswil, en het volk bleef toch steeds souverein en gerechtigd om, waar de omstandigheden zulks eischten, van wil te veranderen.

Over dit rapport volgde een even heftig als breedvoerig debat: de afgevaardigde AMENT kwam hierbij nog eens terug op de botsingen tusschen uitvoerend en wetgevend gezag, waarvan de Missive van het uitvoerend bewind had melding gemaakt en gaf als zijne meening te kennen, dat het hier, zooals in de meeste regeeringsvormen, minder aan het werktuig dan aan de werklieden haperde. Eindelijk besloot men nu om wederom eene commissie te benoemen met de opdracht om met het uitvoerend

bewind in overleg te treden, zonder dat het vertegenwoordigend lichaam zich hierdoor tot iets gebonden achtte. Het rapport dezer commissie, wederom door den afgevaardigde STEYN PARVÉ den 19den Mei uitgebracht, waarbij de commissie tevens een concept-constitutie overlegde, dat zij gemeend had gezamenlijk met het uitvoerend bewind te moeten ontwerpen, werd reeds den 4den Juni bij de Eerste Kamer in deliberatie gebracht.

Een meer uitgebreid verslag van het debat, over dit tweede rapport [1]) in het vertegenwoordigende lichaam gehouden, zou mij te ver van mijn onderwerp leiden; slechts eenige woorden van den afgevaardigde VAN ROIJEN, als onmiddellijk op mijn onderwerp slaande, meen ik te moeten aanhalen: „men zal nog lang twisten vooral in een land als het onze, waar eenmaal wetgeving en uitvoering in dezelfde handen waren, over de grenzen dier respective machten, als van den anderen gescheiden beschouwd; doch ik twijffele niet, of men zal tot het besluit moeten komen, om òf de initiative òf een tijdelijk veto aan de uitvoerende macht te geven; en daarin een

---

[1]) Verg. Het initiatief der Staten Generaal door Mr. L. DE HARTOG in de Bijdragen tot de kennis van het Staats- Prov. en Gem. bestuur in Nederl. uitgegeven door Mrs. BOER, FRUIN en BUYS. Pag. 281 haalt de geachte schrijver ook deze woorden aan, echter ten onrechte als afkomstig van STEYN PARVÉ. Zie dagverhaal deel XII pag. 529.

tegenwicht voor het bepaalde vermogen der wetgeving te vinden: het wetgevend lichaam.... besluit in alle gevallen vrijelijk en bij bloote meerderheid, zoo dikwijls het verkiest en noodig oordeelt, tegen de voordrachten van het bewind, hetwelk daardoor, van zelf in de noodzakelijkheid gebracht wordt, om, wil het eenen maatregel van wetgeving, zoodanigen modificatiën voor te dragen, die met het gevoelen van het wetgevend lichaam meer overeenkomstig zijn."

Wel had de Eerste Kamer van het vertegenwoordigend lichaam den 11den Juni het ontwerp verworpen, doch den 16den September van hetzelfde jaar legde het uitvoerend bewind, volkomen inconstitutioneel [1]), bij proclamatie aan het Bataafsche volk het ontwerp voor, en ondanks de protesten van verscheidene leden der Eerste Kamer, ja zelfs van een lid van het uitvoerend bewind werd dit ontwerp bij volksstemming den 6den October aangenomen en tot grondwet verheven.

Zagen wij hoe bij de staatsregeling van 1798 aan het wetgevend lichaam een zeer uitgebreide macht was toevertrouwd, terwijl men de macht van het uitvoerend gezag bij uitstek klein kon noemen, in 1801 waren de rollen geheel verhangen. De voordracht der wetten be-

---

[1]) Dagverhaal deel XIII pag. 596.

rustte bij uitsluiting bij het staatsbewind (art. 37); het wetgevend lichaam bestond uit 35 personen; eene commissie van 12 uit hun midden verkozen, had het recht van discussie over de door het staatsbewind ingezonden wetsvoordrachten. Alle 35 brachten bij eenvoudig ja of neen hunne stem voor of tegen de ontwerpen uit. Noch van initiatief noch van amendement vinden wij dus bij het wetgevend lichaam eenig spoor. Gedurende de discussie kon elk voorstel altoos teruggenomen worden (art. 50). Was een voorstel eenmaal verworpen, dan mocht het staatsbewind drie leden naar het wetgevend lichaam zenden om het nader te adstrueeren; nogmaals verworpen zijnde, verviel het voorstel geheel (art. 17).

Bij de G. W. herziening van het jaar 1805 werd het eenhoofdig bestuur van den Raadpensionaris ingevoerd, maar de machtsverhouding tusschen administratie en wetgevend lichaam had geene wijziging ondergaan. Art. 26 immers bepaalde dat de Vergadering van Hunne Hoogmogenden over geen andere onderwerpen mocht beraadslagen dan over de zoodanige, welke haar door den Raadpensionaris werden voorgedragen. De Vergadering moest zich met de voordracht vereenigen of dezelve verwerpen, zonder daarin eenige verandering of wijziging te maken; en dezelfde bepaling vinden wij in de Grondwet van 1806 terug, behoudens

natuurlijk de wijziging van Raadpensionaris in Koning. [1])

In de schets van GIJSBERT KAREL VAN HOGENDORP vinden wij voor het eerst het recht van initiatief zoowel bij de uitvoerende macht als bij de volksvertegenwoordiging. Art. 13 bepaalde, dat de souvereine vorst het recht had om wetten voor te dragen aan de Staten Generaal als mede om de wetten hem door de Staten Generaal voorgedragen goed of af te keuren, terwijl volgens art. 12 de Staten Generaal het recht hadden om wetten aan den souvereinen vorst voor te dragen, en ongewijzigd werden deze bepalingen in art. 46 en 62 der Grondwet van 1814 overgenomen.

Het jaar 1815 bracht ons wederom eene Grondwetsherziening waarbij o. a. het tweekamerstelsel bij ons werd ingevoerd; de redenen welke er toe leidden om de Eerste Kamer niet met het recht van initiatief te bekleeden waren van tweeërlei aard. In de eerste plaats brachten zoowel de wijze van samenstelling der Eerste Kamer (bij benoeming door den Koning) als de wijze van beraadslagen, waarbij elk beginsel van openbaarheid was uitgesloten, van zelf mede, dat dit lichaam der natie zelve geheel en al vreemd was en alzoo minder geschikt om zich onder den indruk van zeer dringende

---

[1]) Grondw. 1806 art. 57.

behoeften des volks aan het vervaardigen van nieuwe wetsontwerpen te zetten; en in de tweede plaats, en deze reden lijkt mij meer klemmend, de Eerste Kamer werd ons schier opgedrongen door de Belgen, ons Noord-Nederlanders was deze instelling vreemd, wij kenden ze niet, en voldoende volksvertegenwoordiging als wij onze Tweede Kamer achtten, hadden wij er geen behoefte aan. Vandaar dan ook de zeer verklaarbare zucht om de Eerste Kamer, welke wij zoo noode bij ons hadden zien ingesteld, met zoo weinig mogelijk macht te bekleeden, en haar slechts tot eene tweede instantie in zake wetgeving te maken. Art. 113 kende alzoo naast den koning slechts aan de Tweede Kamer het recht van wetsvoordracht toe en noch de Grondwetsherziening van 1840 noch het voorstel der negenmannen brachten hierin verandering.

Onder de voornaamste vraagpunten, welke bij de G.W. herziening in '48 werden opgeworpen en beslist, behoorde voorzeker de vraag, of men het tweekamerstelsel zou behouden en zoo ja, hoe dan de wijze van samenstelling en hoe de machtsverhouding van de beide leden onzer volksvertegenwoordiging zou zijn. Zonder nu in eene uitvoerige beschouwing te treden over de beraadslagingen, hieromtrent gevoerd, zal ik mij bepalen tot eene opsomming van eenige argumenten der regeering,

welke voerden tot eene beslissing, die weliswaar de Eerste Kamer in stand hield, maar waarbij haar het recht van initiatief onthouden bleef. Zoo wees de regeering er op [1]), hoe de Eerste Kamer meer bestemd was om het kwade te voorkomen, dan om het goede te stichten en gaf men haar nu het recht van initiatief en daarmede het onderzoek der wetsontwerpen in eerste instantie, zoude men haar dan niet onttrekken aan die kalme atmospheer, waarin zij zich moest blijven bewegen? Wekte men hierdoor niet juist bij de Eerste Kamer al die driften op, waartegen zij bestemd was bij de Tweede Kamer te waken?

Weinig steekhoudend lijkt mij dit betoog der regeering; immers, meer dan de onderdeelen van wetsontwerpen zijn de algemeene beginselen van wetgeving en de discussiën over het regeeringsbeleid in staat om de gemoederen in beweging te brengen, en of men nu de Eerste Kamer het recht van wetsvoordracht toekent of onthoudt, met dergelijke onderwerpen zullen beide leden der Staten-Generaal zich toch wel gelijkelijk blijven bezighouden.

Ook was men beducht voor mederegeering door de leden der Eerste Kamer, betrekkelijk klein als hun aantal was, maar wat belette dan om dit aantal

---

[1]) Verg. Mr. J. T. Buys, Grondwet I pag. 590.

leden te vergrooten of zelfs te verdubbelen? — Naar mijn bescheiden meening geeft Mr. J. T. BUYS ons de ware verklaring van het onderscheid tusschen eerste en tweede Kamer, waar hij het zoekt in zuiver historische motieven. In andere landen is het Lagerhuis ontsproten uit het Hoogerhuis en had men daar het tweede bij het eerste willen achterstellen, men zou de natuurlijke historische orde hebben moeten ómkeeren. Niet aldus bij ons te lande; de Eerste Kamer was ons, zooals wij boven zagen, in 1815 opgedrongen. Van dien tijd tot '48 hadden wij haar leeren kennen als eene tweede instantie: tweede instantie zou zij bij ons blijven, en zoo moest men er toe komen om haar geene andere rechten te geven, dan de G.W. van '48 haar opdroeg en die van '48 handhaafde.

En niet gaarne zou Mr. BUYS aan de Eerste Kamer het recht van initiatief willen zien toegekend; immers eene dergelijke gelijkstelling tusschen de beide leden der Staten Generaal zou niet mogelijk zijn, zonder aan de werkzaamheden van de Eerste Kamer dezelfde uitbreiding te geven, als die van de Tweede Kamer verkregen hebben, en de lange duur van de bijeenkomsten, hiervan het onvermijdelijk gevolg, zou een dubbel en nauwelijks hoog genoeg te schatten kwaad met zich mede brengen. In de eerste plaats zou men dan moeten

duchten, dat de Eerste Kamer aan hetzelfde euvel zou gaan lijden, dat wij helaas bij de Tweede Kamer moeten waarnemen, waar zoo dikwijls de langgerektheid der vergaderingen aan het werkvermogen der leden niet weinig afbreuk doet en in de tweede plaats zou, naarmate de parlementaire arbeid zich meer uitbreidde, de moeilijkheid om uit de eersten en besten van den lande personen te vinden, bereid en in staat om in ons Hoogerhuis zitting te nemen, in dubbele evenredigheid toenemen.

Toch werd art. 113 der G.W. 1815 niet geheel ongewijzigd in de G. W. van '48 overgenomen: art. 113 was geplaatst in de vijfde afdeeling van het derde hoofdstuk der G. W., getiteld: »van de Wetgevende macht", maar ons artikel luidde: »de Staten Generaal hebben het recht om aan den Koning voorstellen te doen met inachtneming der volgende voorschriften" [1]).

Hoe nu bij deze anomalie te beslissen? Had men met het voorschrift van art. 113 enkel wetsvoorstellen op 't oog of ook alle andere voordrachten, in welk geval elke Kamer het recht zou missen zich zelfstandig tot de kroon te wenden? Wel poogde de afgevaardigde DE MEMBRÈBE deze quaestie tot eene oplossing te brengen, door-

[1]) Verg. DE HARTOG t. a. p. pag. 300.

dien hij een wetsvoorstel indiende, waarbij op het aanbieden van adressen en het zenden van deputatiën aan den Koning, de voorschriften, die de G. W. voor wetsvoorstellen gaf, toepasselijk werden gemaakt; maar nadat de Tweede Kamer met groote meerderheid dit voorstel had aangenomen, werd het door de Eerste Kamer verworpen.

Ook in de praktijk bracht deze vraag herhaaldelijk moeilijkheden mede; zoo bleef een adres der Tweede Kamer aan den Koning in 1829, waarbij Z. M.'s aandacht gevestigd werd op de verzoekschriften uit de zuidelijke provinciën, ten behoeve van jury, ministeriëele verantwoordelijkheid enz. gedaan, achterwege, daar de Eerste Kamer er zich niet mee kon vereenigen; en in 1845 betwistte men de Tweede Kamer de bevoegdheid om met een eigen adres de troonrede te beantwoorden.

Eene dergelijke opvatting schijnt ons, waar men leefde onder vigeur van eene Grondwet, welke het recht van petitie erkende, bezwaarlijk vol te houden en de Grondwetgever van 1848, aan deze quaestie voor goed een einde willende maken, sprak in art. 110 uitdrukkelijk van »voorstellen van wet" en laschte een nieuw art. 113 in luidende: »andere voordrachten, dan voorstellen van wet, kunnen door elke Kamer afzonderlijk aan den Koning worden gedaan."

En nu ten slotte de jongste herziening onzer Grondw. Reeds had Mr. BUYS[1]) er op gewezen, hoe herhaaldelijk, wanneer een der leden van de Tweede Kamer het recht van initiatief in praktijk gebracht en zijn voorstel in de Tweede Kamer een goedgunstig onthaal had gevonden, de eerste Kamer van haar recht van veto gebruik maakte; en geen wonder, immers de voorstellers misten de gelegenheid om zelve als verdedigers van hun ontwerp op te treden, terwijl men van de regeering zoo al geen openlijke bestrijding, dan toch zeker geen warme ondersteuning kon verwachten; zoo was dan het ontwerp aan zich zelve overgelaten en deze omstandigheid verminderde niet weinig de kans van welslagen. Wilde men in de toekomst eene betere toepassing van het hier bedoelde recht waarborgen, dan moest bij de herziening der Grondw. althans dit euvel worden weggenomen, door b. v. daarin de uitdrukkelijke bepaling op te nemen, dat de Tweede Kamer, bij de behandeling van eenig door haar voorgedragen wetsontwerp in de Eerste Kamer eenige gecommitteerden uit haar midden zou kunnen afvaardigen, om dat ontwerp toe te lichten en te verdedigen[2]). Zoowel de regeering als de Staatscommissie

[1]) BUYS Grondw. I pag. 616.
[2]) ARNTZENIUS II 54.

van '83 namen deze opmerking ter harte en bij de Grondw.-herziening in '87 werden de artt. 110 en 111 der Grondw. van '48 overigens ongewijzigd overgenomen, maar aan 't laatste een nieuw lid toegevoegd: »zij is bevoegd om een of meer harer leden de schriftelijke en mondelinge verdediging van haar voorstel in de Eerste Kamer op te dragen" [1]).

In de afdeelingen der Tweede Kamer werd ook nu wederom de wenschelijkheid betoogd om ook aan de Eerste Kamer het recht van initiatief te geven, maar hoe kon men haar, nu haar het recht van amendement onthouden bleef, het meer omvattende recht van initiatief toestaan? Immers dan zou zij kunnen volstaan, met eenig ontwerp van de Tweede Kamer af te wijzen en door toepassing van het recht van initiatief daarvoor haar eigen gewijzigd ontwerp in de plaats te stellen, om feitelijk ook het recht van amendement uit te oefenen [2]).

Toch staan de regeering en de Tweede Kamer wat betreft het recht van initiatief niet volkomen op één lijn; immers in eenige gevallen verzekert de Grondw. het recht van wetsvoordracht bij uitsluiting aan den Koning.

---

[1]) Arntzenius I 26.
[2]) Buys Grondwet III pag. 212.

Art. 19 bepaalt, dat wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in of eenige voorziening omtrent de orde van erfopvolging raadzaam maken, de Koning bevoegd is, daaromtrent een voorstel te doen, en wanneer geen bevoegde opvolger naar de Grondw. bestaat, wordt, volgens art. 20, deze benoemd bij eene wet, waarvan het ontwerp door den Koning wordt voorgedragen [1]). Dat bij deze aangelegenheid aan de Tweede Kamer het initiatief is onthouden, moet men toeschrijven aan eene oude en nu verouderde opvatting, voor de Fransche revolutie echter de heerschende, als zou het recht op de kroon van privaatrechtelijken aard zijn. Reeds de Staatscommissie van '48 en met haar de regeering, zagen het verkeerde hiervan in, maar de Tweede Kamer wilde om politieke redenen die uitsluiting van wetsvoordracht handhaven, »immers anders zou een lid der Kamer door in tijden van onrust verandering van het erfrecht voor te stellen, reeds hierdoor alleen de eer der Kroon en de duurzaamheid der erfopvolging in gevaar kunnen brengen". Waar aan onze Tweede Kamer het recht is gegeven om door haar initiatief eene grondwetsherziening en daarmede desnoods een geheel nieuwen regeeringsvorm voor te stellen, kan ik aan deze beden-

[1]) Buys. Grondwet I pag. 181.

king weinig waarde hechten. Veel meer klemmend lijkt mij het motief der regeering, die vooral daarom in deze aangelegenheid aan de Tweede Kamer het recht van initiatief wilde hebben toegekend, omdat de Koning soms door familiebanden kon belemmerd zijn in het indienen van een voorstel. Zou het dan in zulk een geval niet raadzaam zijn dat onze volksvertegenwoordiging door zelfstandig op te treden in de behoefte kon voorzien?[1]) Volgens Mr. Buys heeft voornamelijk het feit dat art. 61 der Belgische Constitutie dezelfde bepaling bevatte, veel bijgedragen tot behoud van deze noodlottige uitsluiting van het initiatief der Tweede Kamer, welke helaas bij onze jongste grondwetsherziening niet werd opgeheven. Art. 66 bepaalt, dat ridderorden worden ingesteld door eene wet op het voorstel des Konings. Deze bepaling, welke wij reeds in de schets van Hogendorp vinden, diende om te verhoeden, dat de Koning, zooals indertijd Koning Lodewijk deed, bij eenvoudig decreet ridderorden zou invoeren, maar men bleef toch de kroon beschouwen als the fountain of honors, vandaar dat men haar bij uitsluiting het recht toekende om een dergelijk voorstel in te dienen.

Dat ten slotte volgens art. 124 de begrootingswetten

---

[1]) Arntzenius.

uitsluitend door de regeering worden ingediend, ligt voor de hand, immers de begrooting is eene raming der kosten welke de uitvoerende macht bij het volvoeren harer taak moet maken en welke zij aan het wetgevend lichaam ter goedkeuring overlegt.

HOOFDSTUK II.

Buitenlandsche wetgevingen.

Trachtte ik in mijn eerste hoofdstuk een overzicht te geven van het recht van wetsvoordracht in de verschillende grondwetten van ons land, nu hoop ik na te gaan, hoe het in de voornaamste buitenlandsche constituties met het recht van initiatief is gesteld. Buiten mijn betoog vallen dan, ik behoef het nauwelijks te vermelden, de landen, waar wij eene absolute monarchie vinden; daar is immers 's vorsten wil wet en is dus eene scheiding, tusschen wetgevende en uitvoerende macht van zelf uitgesloten.

Welke kan nu echter de toestand zijn in die landen, welke zich in den constitutioneelen regeeringsvorm mogen verheugen? In de eerste plaats is het mogelijk, en wij verwijzen hier naar onze Grondw. van 1801, '5 en '6, dat welke ook de invloed zij van het Wetgevend

lichaam, het recht van initiatief bij uitsluiting bij het uitvoerend gezag blijft berusten; in de tweede plaats en in verreweg de meeste landen, hoewel niet overal in denzelfden vorm, en ook bij ons na 1814, zullen wij dit principe gehuldigd vinden, kan zoowel aan het uitvoerend als aan het wetgevend gezag het recht van wetsvoordracht zijn toegekend; en eindelijk in de derde plaats is het mogelijk, dat zooals in onze staatsregeling van 1798, het hier bedoelde recht bij uitsluiting aan het wetgevend lichaam zelve wordt toegekend.

Wilde men zich een denkbeeld vormen van de Engelsche staatsinrichting uit de schets, welke MONTESQUIEU [1]) in zijn »de l'Esprit des lois" ons daarvan geeft, men zoude tot de meening moeten komen, dat men in Engeland eene volkomen scheiding der drie staatsmachten aantreft, en dat derhalve in dat Rijk de kroon geheel van het recht van initiatief is verstoken. Hoe hoog men echter MONTESQUIEU moge stellen, niet alleen als zelfstandig denker, maar vooral ook om den machtigen invloed, door zijne werken uitgeoefend op allen, die in de 18de eeuw na hem het staatsrecht in praktijk of theorie hebben beoefend, — het staatsgebouw der Britten vertoont zich

---

[1]) MONTESQUIEU, De l'Esprit des lois, Livre XI, Chap VI. De la constitution d'Angleterre.

aan ons in een ander daglicht. Willen wij nagaan, hoe het in Engeland inderdaad op staatsrechterlijk gebied is gesteld, dan moeten wij bovenal rekening houden met den zin voor het historische en het ingewortelde conservatisme dat den Engelschman kenmerkt, en meer nog dan op de letter der wet, moeten wij acht geven op de wijze, waarop men die in overeenstemming met de behoeften des lands in praktijk brengt.

In Engeland dan berust het recht van wetsvoordracht gelijkelijk bij beide deelen van het parlement, met dien verstande echter dat begrootingswetten in het Lagerhuis, wetten, welke de rechten der pairs betreffen, in het Hoogerhuis hun oorsprong moeten vinden. Wel kunnen privaatpersonen of corporaties bij verzoekschrift en de Koning bij Koninklijke boodschap aandringen op de wettelijke regeling van een of ander belang, maar dan moet toch steeds, hetzij in het huis der Lords, hetzij in dat der Commons, een lid gevonden worden om desbetreffende met een wetsvoorstel, een bill, voor den dag te komen; noch de Koning zelf, behoudens eenige weinige onderwerpen hem krachtens het Koninklijk praerogatief voorbehouden, noch zijne ministers als zoodanig, oefenen onmiddellijk het recht van initiatief uit, en desniettegenstaande zijn de meeste bills, welke zoowel in het Hoogerals in het Lagerhuis den tijd der leden in beslag nemen,

wel degelijk voorstellen van de Kroon. Immers bij de samenstelling van zijn Kabinet zorgt de Koning in de eerste plaats, dat eenige der ministers uit de pairs, andere uit de leden van het Lagerhuis worden gekozen; en waar dan de regeering als uitvoerende macht bij uitstek geschikt is om naar de nooden des volks de taak van wetgever te vervullen, kunnen de aldus verkozen ministers eenvoudig in hunne qualiteit van leden van het parlement hunne bills indienen; deze toestand dateert reeds van den tijd van Koningin Elizabeth en sedert was er geene regeering, of zij koos hare raadslieden ten deele uit het huis der Lords, ten deele uit het huis der Commons.

Slechts uit de ontwikkelingsgeschiedenis van het parlement kunnen wij dezen tegenwoordigen staat van zaken verklaren; reeds tijdens de Saksische Koningen deelde de vorst de wetgevende macht met zijne Witenagemote of Raad en na de Verovering kreeg deze Raad den naam parlement, maar bleef de toestand zelf onveranderd. [1]) Langzamerhand ontwikkelde zich het House of Commons, dat bij de regeering door middel van petities aandrong, wanneer het in een of ander opzicht regeling bij de

---

[1]) Lord Henry Brougham, The British Constitution, pag. 137. Verg. de Hartog t. a. p. pag. 284 en de daar aangehaalde schrijvers.

wet verlangde en uit deze petities kwam voor de Commons allengs het recht van initiatief tot stand; tijdens de regeering van HENDRIK VI berustte dit recht reeds even goed bij het Lagerhuis als bij den Koning. Maakte echter de kroon van haar recht van wetsvoordracht gebruik, dan richtte zij zich bij voorkeur tot het Hoogerhuis, dat voor het grootste gedeelte uit dezelfde bestanddeelen was samengesteld als de oude Raad; wanneer het voorstel dan hier aangenomen was, kwam het bij de Commons in behandeling, maar heette dan niet zoozeer van den Koning als van de Lords afkomstig te zijn. Spoedig kwam de regeering er nu toe om de regeeringsvoorstellen liever door de leden van het Hoogerhuis zelve in te laten dienen en zoo verloor zij door non usus het recht van initiatief, hetwelk naast de Commons nu ook aan de Lords toekwam.

Toch scheelde het weinig, of de verhouding tusschen de kroon en het parlement, welke ik getracht heb te schetsen zou verstoord zijn geworden. Een der artikelen van de act of settlement n.l. luidde: »that no person who has an office or place of profit under the King or receives a pension from the crown shall be capable of serving as a member of the house of commons" [1]).

---

[1]) HENRY HALLAM, The Constitutional History of England III pag. 183—192.

De aanleiding tot deze bepaling lag in de kwade praktijken door de Koningen en niet het minst door WILLEM III aangewend, die, om zich eene meerderheid in het parlement te verschaffen, herhaaldelijk hun toevlucht namen tot het scheppen van ambten, welke recht gaven op een zetel in het parlement en die ambten met hunne creaturen bezetten.

Ware deze bepaling uit de act of settlement ingevoerd, dan had voor het vervolg geen minister meer in het Lagerhuis zitting gehad en daar de regeeringsvoorstellen kunnen inleveren, toelichten of verdedigen. Gelukkig gaven de Commons te dezer zake toe aan den aandrang, door het Hoogerhuis uitgeoefend en werd reeds in 1706 het bewuste artikel, alvorens het nog was ingevoerd, gewijzigd, zoodat nu elk parlementslid door het aannemen van een koninklijk ambt of inkomen, wel zijn zetel zou verliezen, maar dadelijk herkiesbaar was.

Zooals ik trachtte uiteen te zetten, wordt in Engeland dus, hoewel niet jure, dan toch facto het recht van initiatief zoowel door de regeering als door het parlement uitgeoefend; niet aldus in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika. Waar de leden der Constituante die den 14den Mei 1787 te Philadelphia bijeenkwamen, zich tot Europa om een voorbeeld wendden, ligt het voor de hand, dat de grondinstellingen van Engeland het meest

hiertoe geijkt waren, maar deze vonden hun' weg niet naar gene zijde van den Atlantischen Oceaan, zooals wij ze door de Britten in praktijk zagen gebracht, maar het werk van JUSTICE BLACKSTONE was de bron waar de leden van het congres te Philadelphia hunne wijsheid uit putten. Houdt men nu hierbij in 't oog, dat de Amerikaansche Constitutie dagteekent uit een tijd, toen de leer van MONTESQUIEU door alle rechtsgeleerden gehuldigd werd, dan is 't niet te verwonderen, dat zoowel bij de indeeling als bij den inhoud der Constitutie men naar algeheele afscheiding der drie staatsmachten streefde.

De wetgevende macht komt toe aan het Congress of the United States bestaande uit Senate en House of Representatives [1]). Beide lichamen hebben gelijkelijk het recht van initiatief behoudens de navolgende restrictie, uit het Engelsche Staatswezen overgenomen: »all bills for raising revenues shall originate in the House of Representatives: but the Senate may propose or concur with amendments as on other bills" [2]). Den president komt slechts een suspensief veto toe (den Engelschen Koning een veto absolu), hij mist het recht van initiatief en zijne ministers zijn uitgesloten van het recht om

---

[1]) Constitution of United States, art I, Sect. I.
[2]) Ib. Art. I, Sect. 7.

zitting te hebben in een der beide deelen van het wetgevend lichaam door de navolgende bepaling: »No senator shall during the time for which he was elected, be appointed to any civil office under the authority of the United States, which shall have been created, or the emoluments where of shall have been increased during such time: and no person holding any office under the U. S. shall be a member of either house during his continuence in office" [1]). Door deze bepallng wilde men voorkomen, dat de president door het geven van ambten aan de leden van het parlement, hen voor zich zou trachten te winnen, maar tevens is hierdoor de mogelijkheid uitgesloten, dat de president, zijne ministers uit de beide afdeelingen van het parlement kiezende, den stand van zaken, welken wij in Engeland zagen, ook in de Vereenigde Staten invoert en zich aldus indirect het recht van initiatief verschaft.

Het kan niet anders of deze nauwkeurig doorgevoerde scheiding tusschen administratie en wetgeving moest tot groote zwarigheden aanleiding geven; gelukkig bestaat het House of Representatives maar vooral ook de Senaat voor het grootste deel uit rechtsgeleerden en deze omstandigheid, benevens het feit dat, zooals Bryce op-

---

1) Ib. Art. I, Sect. 6.

merkt: »the Americans surpass all other nations in their power of making the best of bad conditions, getting the largest results out of scanty materials or rough methode" [1]) zijn oorzaak, dat de toestand op het punt van wetgeving althans houdbaar is.

Bij de inrichting van het finantiewezen treedt echter het vitieuse van het Amerikaansche systeem ten duidelijkste op den voorgrond. Jaarlijks legt de secretary ot the Treasury aan het Congres een verslag over betreffende de Inkomsten en Uitgaven, den toestand der staatsschuld en het belastingsysteem gedurende het afgeloopen jaar, met eene begrooting, verdeeld in hoofdstukken, naar de verschillende departementen voor het komende. Deze stukken worden in handen gesteld van eene blijvende finantiëele commissie uit het House of Representatives, bestaande uit elf leden, the Committee of Ways and Means, die naar aanleiding van dit verslag, maar geenszins er aan gebonden, hunne belastingvoorstellen indienen: noch de president, noch het Kabinet hebben op deze voorstellen eenigen onmiddellijken invloed. Komen deze voorstellen nu bij the House of Representatives in behandeling, dan loopt het debat gewoonlijk slechts over details betreffende de invoerrechten, van belang voor

[1]) James Bryce, The American Common Wealth. part. I, Chap XVI.

invloedrijke leden en groepen, maar weinig wordt er gelet op het totale bedrag der uitgaven. Het opmaken der begrooting van uitgaven berust hoofdzakelijk bij twee commissies, the Committee on Appropriations en the Committee on Rivers and Harbours, het laatste ingesteld in 1883, benevens bij eenige minder belangrijke, zooals voor oorlog, marine en justitie. Elk dezer commissies maakt voor hare departementen eene begrooting op, onafhankelijk van elkaar, zonder te letten op de inkomsten en niet verder geleid door de uitvoerende macht, dan zij zelve verkiezen. Natuurlijk wordt nu dikwijls het eene departement veel te karig bedeeld, het andere te overvloedig en worden door deze regeling groote sommen nutteloos verspild.

Dat de finantiën desniettegenstaande in zeer bloeienden toestand verkeeren en het bedrag der staatsschuld bij uitstek klein is, moet men toeschrijven aan de geringe uitgaven, vereischt voor militaire doeleinden, aan de enorme opbrengst der protectionistische invoerrechten en aan de groote welvaart van het land. Elke Europeesche mogendheid zou met zulk een onbeholpen en verkwistende inrichting van het finantiewezen binnen korten tijd voor een staatsbankroet staan [1]).

[1]) Verg. Bryce, t. a. p. part. I, Chap. XVII.

Beschouwen wij nu de Grondwetten der verschillende States, dan vinden wij groote overeenkomst met de Nationale constitutie, hierboven geschetst. Het hoofd van het uitvoerend gezag is overal de gouverneur, die behalve in de Staten Rhode Island, Delaware, North Carolina en Ohio een suspensief veto heeft. De wetgevende macht wordt in elke staat uitgeoefend door twee lichamen, de Senate en the House of Delegates genaamd; beiden hebben uitsluitend en gelijkelijk het recht van initiatief; alleen mogen in 14 staten wetten aangaande finantiëele aangelegenheden niet door de Senate worden ingediend. Daar alle staatsambtenaren als leden van het wetgevend lichaam zijn buitengesloten, kan men ook de grondwetten der States aanwijzen als voorbeelden van een regeeringsvorm, waar de uitvoerende macht buiten alle initiatief is gehouden [1]).

Een voorbeeld van eene Grondwet, waarbij het recht van initiatief in engeren zin aan de volksvertegenwoordiging is onthouden, vinden wij in de Constitutie van Servië (29 Juni 1869). Art. 58 dezer Grondw. nl. bepaalt, dat een voorstel, waarbij wordt vastgesteld, dat eene nieuwe wet zal gemaakt worden, eene reeds bestaande gewijzigd, aangevuld of geïnterpreteerd, zoowel door den

---

[1]) Bryce, t. a. p. part. II, Chap. XI.

vorst aan de skouptchina als door de skouptchina aan den vorst gedaan kan worden. *Maar eigenlijke wetsvoorstellen kunnen slechts van den vorst uitgaan.*

In denzelfden geest was de Fransche charte van 1814. Als de eerste en voornaamste oorzaak, die eene eenstemmige en doelmatige werkzaamheid van regeering en vertegenwoordiging hebben verhinderd, noemt Mr. J. P. R. Tak het gemis van het recht van initiatief[1]). »Dat", zoo gaat hij voort, »was aan de beide Kamers onthouden en de bevoegdheid om ontwerpen te vragen, die, zoo er een goed gebruik van was gemaakt, aan dat gemis had kunnen tegemoet komen, was door eene menigte van formaliteiten en moeilijkheden, waarmede de uitvoering er van gepaard ging, tot een blooten schijn geworden. De Kamers zochten daarom hun recht om amendementen te vragen als een recht van initiatief te gebruiken. Ze stelden bij de behandeling van wetsontwerpen reeksen van amendementen voor, die eene geheel nieuwe wet, van een gansch ander beginsel uitgaande, daarstelden. Deze handelwijze werd verdedigd op grond van de onmogelijkheid om de grenzen van het recht van amendement af te bakenen en de over-

---

[1]) J. P R. Tak, Het recht van Amendement in de Constitutioneele Monarchie, pag. 27.

eenkomst, die er bestaat tusschen het voorstellen van eene geheele wet en van eene enkele wetsbepaling."

En nu ten slotte de landen waar het recht van initiatief zoowel aan 't uitvoerend gezag als aan de Volksvertegenwoordiging toekomt. Bij de Grondw. waarin het Een-Kamerstelsel is gehuldigd, is dan de toestand een zeer eenvoudige; daar kunnen wetsvoorstellen zoowel van die Kamer als van de regeering uitgaan. Wij noemen[1]) o. a.

Luxemburg.	**17 October 1868.**	**Art. 119.**
Croatië.	**L. 2 Croate de 1870.**	**Art. 13.**
Griekenland.	**16/28 Nov. 1864.**	**Art. 23.**
Genève.	**24 Mei 1847.**	**Art. 49.**
Bern.	**31 Juli 1846.**	**Art. 43.**

Iets meer ingewikkeld word het echter, waar wij de Wetgevende macht in twee afdeelingen gesplitst vinden. In verreweg de meeste gevallen zijn dan naast de regeering beide afdeelingen gelijkelijk tot het doen van wetsvoorstellen gerechtigd, behalve, dat in sommige Staten begrootings- en belastingsvoorstellen en wetsvoorstellen omtrent het legercontingent steeds bij het Lagerhuis 't eerst in behandeling moeten komen.

---

[1]) Verg. F. R. Dareste, Les Constitutions Modernes.

Voorbeelden hiervoor vinden wij o. a. in:

Frankrijk.	Loi Constitutionelle relative à l'organisation des pouvoirs publics. 25 Februari 1875.	Art. 3.
	L. C. r à l'organisation du Sénat. 24 Februari 1875.	Art. 8.
België.	7 Februari 1831.	Art. 27.
Pruisen.	31. Jan. 1850.	Art. 64.
Saksen.	4 Sept. 1831.	Art. 214.
Wurtemberg.	25 Sept. 1819.	Art. 172.
Baden.	22 Aug. 1818.	Art. 65^{a}.
Zwitserland.	29 Mei 1874.	Art. 93 en 102^{4}.
Italië.	4 Maart 1848.	Art. 10.
Spanje.	30 Juni 1876.	Art. 41.
Portugal.	29 April 1826.	Art. 35, 45, 46.
Denemarken	28 Juli 1866.	Art. 23, 44.
IJsland.	5 Januari 1874.	Art. 9, 21.
Zweden.	6 Juni 1809.	Art. 87.
Rumanië.	30 Juni (12 Juli) 1866.	Art. 38.
Brazilië.	25 Maart 1824.	Art. 36, 52, 53.

De Grondwet van Noorwegen (4 Nov. 1814) kent het recht van initiatief slechts aan een der beide lichamen van de Storthing, het wetgevend lichaam, toe en wel aan de Lagthing; de Adelthing mist dit recht. (Art. 76).

De Constitutie van Mexico (12 Febr. 1857) eindelijk bepaalt in art. 65 (aldus in 1874 gewijzigd) dat het

recht van initiatief toekomt aan: 1° den president der Unie, 2° aan de afgevaardigden en senatoren van het Congres, 3° aan de wetgevende machten der verschillende staten.

HOOFDSTUK III.

De voorloopige overweging.

Toen de Tweede Kamer in 1842 een nieuw Reglement van Orde voorstelde, oordeelde zij het doelmatig daarbij in art. 111 te bepalen, dat dit Reglement uiterlijk na verloop van drie jaar aan eene herziening moest onderworpen worden en dientengevolge werd in het begin van 1846 door eene daartoe door den voorzitter benoemde Commissie bij de Kamer een Gewijzigd Reglement ingediend, dat den 30sten Maart van hetzelfde jaar werd aangenomen. Het is niet meer dan natuurlijk, dat de gebeurtenissen in 1844 van invloed waren op de voorgestelde veranderingen. De wijze immers, waarop de negenmannen van hun recht van initiatief hadden gebruik gemaakt, door hunne voorstellen tot grondwetsherziening in te dienen, had bij sommige leden der Kamer ontevredenheid opgewekt en men wilde algemeen

in het R. v. O. maatregelen opgenomen zien, die een diergelijk gebruik van het recht van wetsvoordracht voor het vervolg onmogelijk zouden maken.

Het oude R. v. O. bepaalde, dat de voorstellen der leden aan de afdeelingen zouden worden verzonden en aldaar onderzocht op gelijke wijze, als zulks bij de art. 68 tot 78 voor de ontwerpen van regeeringswege was bepaald. De gebeurtenissen nu hierboven aangestipt waren vooral aanleiding, dat dit art. aanmerkelijk werd gewijzigd en in het R. v. O. van '46 luidde als volgt: »deze stukken", dat zijn de voorstellen der leden, »worden aan de afdeelingen verzonden, alwaar aanvankelijk wordt overwogen, of het voorstel al dan niet een voorwerp van nader onderzoek zal uitmaken. Van deze overweging wordt een algemeen verslag, uit naam der onderscheidene afdeelingen, door de commissie der hiertoe te benoemen rapporteurs opgemaakt en in eene openbare zitting uitgebracht. De Kamer bepaalt den dag der beraadslaging met inachtneming van het voorschrift van art. 94. Tot het nader onderzoek van het voorstel door de Kamer besloten zijnde, wordt hierbij gehandeld op gelijke wijze als zulks bij art. 70 tot en met art. 84 voor de ontwerpen van regeeringswege ingekomen is bepaald, met dien verstande echter, dat hetgeen in de art. 79 en 82 vastgesteld is, omtrent het overleg met

Hoofden der Departementen van Algemeen bestuur in dit geval toepasselijk wordt op het overleg met de voorstellers." [1]).

Door deze bepaling werden de voorstellen krachtens het recht van initiatief door de leden der Tweede Kamer gedaan, onderworpen aan een voorloopig onderzoek, een soort van prise en considération, hoewel men hierbij wel in 't oog moet houden, dat wij hier niet te doen hebben met eene prise en considération, zuiver opgevat in de beteekenis, welke de taal der politiek aan dit woord pleegt te hechten; dan immers zou in de afdeelingen niet alleen onderzocht, maar ook in comité generaal beslist worden, of men een ontwerp in de openbare vergadering zou behandelen, dan wel als onbruikbaar ter zijde leggen en niemand zal ontkennen, dat tusschen eene dergelijke bepaling en de Grondwet flagrante strijd bestaat. Neen, ons artikel schrijft bij een voorstel der leden den volgenden gang van zaken voor: eerst wordt in de afdeelingen overwogen en in de openbare vergadering beslist, of men het voorstel in beraadslaging zal nemen; luidt deze beslissing gunstig, dan wordt 't voorstel naar de afdeelingen teruggezonden

---

[1]) Regl. van Orde der Tweede Kamer 1846 art. 90.

om daar au fond te worden onderzocht en verder evenals een regeeringsvoorstel behandeld.

Slechts met de kleine meerderheid van 24 tegen 21 stemmen werd dit artikel aangenomen en niet alleen bij de herziening van het R. v. O. in '49, maar herhaaldelijk, wanneer in de Kamer het recht van initiatief in praktijk werd gebracht, vond deze prise en considération naast heftige bestrijders ook warme voorstanders, tot zij bij de herziening in '71 uit het R. v. O. verdween.

De argumenten, welke voor en tegen dit voorloopig onderzoek werden aangevoerd, waren van tweeërlei aard. In de eerste plaats bestond over het nut van eene dergelijke bepaling groot verschil van gevoelen, maar bovendien waren de leden der Kamer het niet eens, of eene bepaling, die de uitoefening van het recht van initiatief aldus belemmerde, of uitdrukkelijk door de Grondwet werd voorgeschreven, of stilzwijgend toegelaten of bepaald uitgesloten.

Tot hen, die beweerden, dat deze prise en considération expresso door de Grondwet was gewild, behoorde o. a. de afgevaardigde A. G. A. van Rappard.[1]) Zijne redevoering den 11den December 1854 tegen de afschaffing van den accijns op turf en steenkolen, begon hij

[1]) Zoo ook in '42 de afgevaardigde Van Heemstra.

met de volgende woorden: »De bepaling van ons Reglement van Orde omtrent het al of niet in overweging nemen van wetsvoorstellen van leden komt mij wijs, heilzaam en in overeenstemming met de Grondwet voor, omdat de Grondwet niet aan de individueele leden, maar aan de Kamer alleen het recht geeft voordrachten van wet te doen".

Met de gronden, welke Mr. de Hartog tegen deze bewering aanvoert, kan ik mij volkomen vereenigen; 't is volkomen waar, dat de Grondwet uitsluitend aan de Tweede Kamer en niet aan een of meer harer leden de voordracht toekent; als het voorstel eenmaal in de Tweede Kamer is aangenomen en naar de Eerste Kamer verzonden, dan hebben wij, wanneer het vervolgens den Koning wordt aangeboden, een voorstel der Staten-Generaal, uitgegaan van de Tweede Kamer. Dit neemt echter niet weg, dat wij in de allereerste phase slechts te doen hebben met een voorstel van een of enkele leden van de Tweede Kamer aan dit lichaam aangeboden; anders zouden wij tot de ongerijmdheid komen, dat de Tweede Kamer haar eigen voorstel zou moeten in overweging nemen. De Fransche text van art. 114 G. W. 15 luidde dan ook: »Le droit de provoquer une déliberation des Etats-Generaux sur une proposition à faire au Roi appartient exclusivement aux membres de la seconde

Chambre." De prise en considération wordt derhalve niet uitdrukkelijk door de Grondwet voorgeschreven [1]).

Lijnrecht hiertegenover staat het gevoelen dat de G.W. iedere voorloopige beslissing verbiedt; zoo bv. bij de herziening van het R. v. O. in 1849 de afgevaardigde VAN ZUIJLEN VAN NIJEVELT, die een amendement voorstelde om de prise en considération te doen vervallen [2]).

In de G. W. stond, zoo trachtte hij zijn amendement te motiveeren, dat de voorstellen der leden op gelijke wijze moesten worden overwogen, als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen was bepaald. Derhalve moesten dezelfde vormen van behandeling omtrent 'sKonings voorstellen voorgeschreven, ook omtrent de voorstellen van leden in acht genomen worden. Die vormen werden bepaald in het R. v. O. en dit reglement kon dus omtrent beiderlei voorstellen slechts eene wijze van behandeling inhouden. Wanneer er echter afgevaardigden waren, die meenden, dat art. 111 der G. W. '48 niets meer was dan eene bloote verwijzing naar art 106, dan zou toch de prise en considération nog niet aannemelijk zijn. Art. 106 wilde immers, dat over eenig ingekomen voor-

---

[1]) Mr. L. DE HARTOG t. a. p. pag. 310.

[2]) Handelingen der Tweede Kamer 48—49 27 April Het amendement werd verworpen.

stel door de volle Kamer niet zou worden beraadslaagd, dan nadat het was overwogen in de onderscheidene afdeelingen. Waarom moest dan worden beraadslaagd? Over het voorstel; en wat werd ons hier voorgesteld? Eene overweging, niet van het voorstel, maar van de vraag of het voorstel in overweging zou worden genomen; en dit liet de Grondwet niet toe.

De argumenten tegen deze redeneering, o. a. door den afgevaardigde Duijmaer van Twist in het midden gebracht, schijnen mij niet zoo zwak als Mr. de Hartog [1]) ze gelieft te noemen. Op drie uitdrukkingen in art. 111 G. W. 48 vestigde hij de aandacht: 1°. op gelijke wijze. »Welke is die wijze?" zoo gaat hij voort. »Zij is omschreven in art. 106, waar ik lees: »Over eenig ingekomen voorstel des Konings wordt door de volle Kamer niet beraadslaagd, dan nadat het is overwogen in de onderscheidene afdeelingen" enz. Dit is dus de wijze, die als verplichtend en noodzakelijk is te beschouwen, de voorstellen van leden, evenals die des Konings moeten naar de afdeelingen worden verzonden, alvorens er door de volle Kamer over mag worden beraadslaagd; maar meer vind ik ook niet in art. 106 voorgeschreven; al het overige is dus aan het R. v. O. overgelaten."

---

[1]) t. a. p. pag 313

Bij uitstek klemmend lijkt mij het tweede argument van den afgevaardigde DUIJMAER VAN TWIST, waar hij den nadruk laat vallen op de woorden »is bepaald" in art. 111 G. W. '48. Hieruit blijkt, dat de G. W. niets anders wil, dan het R. v. O. dwingen om ook bij de voorstellen der leden de grenzen van art. 106 te eerbiedigen. Had de G. W. willen uitdrukken, hetgeen Mr. VAN ZUIJLEN VAN NIJEVELT daarin meende te vinden, dan had art. 111 moeten luiden, dat de Tweede Kamer het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen zal worden bepaald. Die bepaling immers moest voorkomen in een R. v. O., dat tijdens het tot stand komen der G.W. nog zou worden vastgesteld en dat bovendien elk oogenblik door de Kamer kan worden veranderd [1]).

Maar niet alleen de woorden, ook het systeem onzer G. W. laten, zooals Mr. BUIJS door de volgende zinsnede duidelijk uiteenzet, zulk een prise en considération toe: »De Grondwet immers had de beslissing van de vraag: hoe de behandeling van wetsontwerpen zou moeten worden voorbereid? — aan de Kamer zelve willen overlaten en daarom de verplichting, vroeger opgelegd, om te

[1]) Dat het derde argument van den heer DUYMAER VAN TWIST niet veel om het lijf heeft, geef ik Mr. DE HARTOG gaarne toe. Ik zal er dus maar over zwijgen.

beraadslagen over een algemeen verslag van het verhandelde in de afdeelingen weder ingetrokken. Slechts het behoud van het onderzoek in de afdeelingen meenden zij te moeten waarborgen, maar voor het overige bleef de Kamer vrij om die methode van voorbereiding te volgen, welke haar mocht voorkomen de beste te zijn. En deze vrijheid van handelen, dus ruimschoots toegekend tegenover de voorstellen van de Kroon, zoude dezelfde Grondwet aan de Kamer ontnomen hebben, juist daar waar zij die het meest behoeft, namelijk bij de behandeling van hare eigen voorstellen?" [1])

Grondwettelijke bezwaren kan men naar mijn bescheiden meening tegen de prise en considération niet aanvoeren: heeft zij echter beschouwd uit het oogpunt van utiliteit, reden van bestaan?

Het zou kunnen gebeuren, zoo merkten de voorstanders van een voorloopig onderzoek op, dat door de leden voorstellen werden gedaan, die als minder weldoordacht of als ontijdig moesten beschouwd worden; dan zou het belang van den voorsteller, zoowel als dat van de Kamer medebrengen, dat het voorstel niet in overweging werd genomen; en dus zouden allicht door de beraadslagingen over een dergelijk onbekookt voor-

---

[1]) Mr. J. T. Buys de Grondwet 1 pag 618.

stel ook buiten de Kamer gemoederen in beweging gebracht en hartstochten opgewekt worden, die het beter ware geweest te laten rusten. Bij voorstellen van regeeringswege bestond hiervoor uit den aard der zaak aanmerkelijk minder vrees; deze werden bovendien onder 't oog van een minister bewerkt, vervolgens door den raad van ministers onderzocht en voorloopig vastgesteld, dan verzonden naar den Raad van State; met het advies van dien Raad, komt het dan in den Ministerraad terug, waar de zaak andermaal overwogen wordt en ten slotte wordt nog de goedkeuring des Konings vereischt. Niets van dit alles heeft plaats bij een voorstel van een lid der Kamer. Er wordt daarbij geen voorafgaand onderzoek of overweging vereischt; ieder lid kan in 't hoofd krijgen een voorstel te doen, zonder daarbij iemand te hebben geraadpleegd; misschien tegen den wil van de geheele Kamer.

Bovendien moet men niet uit 't oog verliezen, dat de Kamer in de eerste plaats meesteresse van haren tijd moet blijven, en zoude men dat kunnen zeggen, wanneer de Kamer verplicht was om elk voorstel door een harer leden gedaan, misschien wel uitsluitend met het oogmerk om tijdverlies te veroorzaken en alzoo den geregelden loop van zaken te vertragen, au fond te overwegen?

Welke waren nu de argumenten, die de tegenstanders hier tegenover stelden? In de eerste plaats waren zij van meening, dat door de behandeling van zaken mèt het voorloopig onderzoek, meer tijd verloren zou gaan, dan langs den gewonen weg, en dat daardoor niet, zooals men liet voorkomen, de beraadslagingen over voorstellen van leden afgesneden of bekort, maar meestentijds twee beraadslagingen zouden worden uitgelokt. Naar mijn bescheiden meening, en ik geloof hiervan in de praktijk bevestiging te vinden, wordt door de prise en considération zoomin tijdverlies veroorzaakt als voorkomen. De tijd aan het voorloopig onderzoek besteed, weegt vrijwel op tegen den tijd door kortere beraadslagingen au fond bespaard.

Zou het niet mogelijk zijn, zoo werd verder opgemerkt, dat men zonder beraadslaging een voorstel afwijst, dat nuttig kan zijn? De mogelijkheid kan ik niet ontkennen, waarschijnlijk is het echter niet. De bedoeling der prise en considération is om openbare beraadslaging over onbekookte of ontijdige voorstellen van leden te verhinderen, en ik geloof niet, dat er ooit eene meerderheid in de Kamer te vinden zou zijn, geneigd om deze bedoeling op dergelijke wijze te verkrachten.

Meer klemmend echter waren de argumenten geput uit de praktijk, en deze hebben in 1871 er toe geleid,

dat dit voorloopig onderzoek uit het R. v. O. verdween. Sedert 1815 was het recht van initiatief aan de leden der Tweede Kamer toegekend, maar men kon slechts op een spaarzaam gebruik, allerminst op misbruik van dit recht wijzen. Sedert 1846 was het voorloopig onderzoek ingesteld, maar hoewel herhaaldelijk voorstellen waren ingekomen, welke geene kans hoegenaamd van slagen hadden, nimmer had de Kamer gebruik gemaakt van haar recht om alvorens het voorstel au fond te hebben onderzocht, het ter prullemand te doemen.

Naar mijn bescheiden meening pleitten deze argumenten meer voor de leden van ons lagerhuis, dan tegen de prise en considération. Wanneer men kon verwachten, dat van het recht van initiatief steeds een even sober en gepast gebruik gemaakt zou worden, als in de eerste 60 jaren, sedert dit recht was toegekend, dan zoude ik de prise en considération nimmer terugwenschen.

Maar volkomen kan ik mij vereenigen met de volgende woorden van Mr. Buys: »Mocht het immer anders worden dan zoude de Kamer wel verplicht zijn, het voorloopig onderzoek te herstellen, al ware het slechts om de vrije beschikking over den gang van hare werkzaamheden niet prijs te geven."

Aldus schreef Mr. Buys in 1883. Zijn echter de omstandigheden sedert dien tijd niet zoozeer veranderd,

dat eene wederinvoering der prise en considération toen overbodig, nu wenschelijk is geworden? Naar mijn bescheiden meening kan men deze vraag slechts in bevestigenden zin beantwoorden en de motieven voor deze conclusie put ik bovenal uit de gebeurtenissen der laatste jaren.

In den jongsten tijd nam het in praktijk brengen van het recht van initiatief op onrustbarende wijze toe; maakten vroeger de leden der Kamer slechts zeer zelden van dit inderdaad exceptioneele recht gebruik, nu gaat schier geen zittingsjaar voorbij, waarin niet meerdere wetsvoorstellen van leden bij de Tweede Kamer inkomen en niet gaarne zou ik durven beweren, dat de qualiteit van al deze voorstellen met de vermeerdering der quantiteit gelijken tred hield.

Bovenal heb ik echter 't oog op de wijze, waarop de afgevaardigde DOMELA NIEUWENHUIS in 't jaar '88 zijn recht van initiatief misbruikte, door het inzenden van zijn wetsontwerp tot het nemen van maatregelen tegen de gedwongen winkelnering. Slechts korten tijd te voren had hij den minister van justitie omtrent deze aangelegenheid geïnterpelleerd. In zijn antwoord gaf de minister een overzicht van de wetgeving op dit stuk in Duitschland en België en meende dit te moeten doen, om hierdoor het bewijs te leveren, »dat de regeling dezer zaak

niet van eenvoudigen aard was en een gezette voorbereidende studie eischte" [1]). De heer NIEUWENHUIS was van eene andere meening; hij achtte het zeer gemakkelijk een wetsontwerp dienaangaande tot stand te brengen en reeds den 29sten Juni van hetzelfde jaar, dus slechts zes weken later, diende hij bij de Tweede Kamer zijn ontwerp in.

De memorie van toelichting, die hij hierbij voegde, eindigde met de volgende merkwaardige tirade: »ondergeteekende acht zich verplicht een voorstel te doen, waardoor hij voor zijn deel tracht het misbruik op te heffen, opdat hij niet mede de aansprakelijkheid van de bestendiging van zulke toestanden draagt. Verwerpt men dit voorstel en doet men zelf geen beter, dan aanvaardt men alle gevolgen, die uit de voortduring van een erkend onrecht voort kunnen vloeien. En hoe gebrekkig de vorm moge wezen van dit voorstel, hij acht zich verantwoord in de overtuiging: in magnis voluisse sat est. Moge dus de wil tot verbetering eene meerderheid vinden en niet afstuiten op onwil, om gebleken onrecht te beperken en zoo mogelijk af te schaffen."

Het voorloopig verslag der afdeelingen den 11den Sept. '88 door de Commissie van rapporteurs uitgebracht,

---

[1]) Handelingen der 2e Kamer Zitting 14 Mei '88.

luidde bij uitstek ongunstig. Had de voorsteller al van buitenlandsche wetgevingen inzage genomen, dan was dit toch geschied, zonder dat het hem de vruchten had opgeleverd, die van ernstige studie te verwachten waren. Algemeen werd dan ook in de afdeelingen geklaagd over het gebrek aan deferentie, dat de voorsteller jegens de Kamer aan den dag had gelegd door haar met een voorstel van zulk gehalte bezig te houden. Voorzeker ieder lid der Kamer was in het algemeen bevoegd om het werk in handen te nemen, dat in den regel aan de regeering dient gelaten te worden. Maar wie zooals klaarblijkelijk hier het geval was, terwijl de toestanden en feiten nog aan niemand, — ook aan hem zelven niet — genoegzaam bekend waren, van die bevoegdheid gebruik maakte, en daarbij dan bovendien aan de technische eischen van een deugdelijk wetsontwerp niet wist te voldoen, — stelde daarmee wel zichzelven bloot aan het verwijt, dat hij een nuttig recht op min voegzame wijze had uitgeoefend, maar hij schiep er zich het recht niet door, zijn medeleden een grief te maken van hunne onthouding. De zaak gaf overigens aan meer dan een zijde aanleiding om het te betreuren, dat men het in het R. v. O. voor de 2e Kamer van 1852 voorkomende voorschrift omtrent eene prise en considération voor voorstellen door leden der Kamer ingediend in 1872

had laten vervallen op grond, dat voor de indiening van onberaden voorstellen geen vrees behoefde te bestaan. Daarenboven was er naar de meening van vele leden voor toepassing van het recht van initiatief ten deze geen voldoende reden: de voorsteller had gevoegelijk kunnen afwachten wat van regeeringswege zou worden gedaan.

Zoo zien wij, hoe zelfs bij de tegenwoordige samenstelling der Tweede Kamer de behoefte aan eene prise en considération werd gevoeld en naar mijn bescheiden meening kan men verwachten dat deze behoefte eerder zal toenemen dan verminderen. Ik ben derhalve van oordeel, dat de Kamer wijs zal doen, wil zij ook voor 't vervolg meesteresse van haren tijd blijven, met de verandering van 't getij de bakens te verzetten door in haar R. v. O. de voorloopige overweging voor wetsvoorstellen, door de leden der Kamer gedaan, weder op te nemen.

HOOFDSTUK IV.

De toepassing van het recht van initiatief.

In het eerste hoofdstuk van mijn proefschrift trachtte ik de ontwikkeling van het recht van initiatief in onze Grondwetten te schetsen, nu blijft mij de vraag te bespreken of wij deze ontwikkeling moeten toejuichen of betreuren, met andere woorden, of in eene constitutioneele monarchie als de onze het recht van wetsvoordracht aan de Staten-Generaal naast de Kroon moet worden toegekend? Eene oppervlakkige beschouwing van het buitenlandsch recht deed ons reeds zien, hoe bijkans in alle Staten ten voordeele van de toekenning van het recht van initiatief is beslist en de schrijvers over staatsrecht uit den jongsten tijd oordeelen eenstemmig in dezen zin; ja om voorstanders te vinden van een' regeeringsvorm, waarbij het recht van initiatief uitsluitend bij de Kroon of uitsluitend bij de volksvertegenwoordiging be-

rust, moeten wij teruggaan tot het begin van deze eeuw of het einde der vorige, toen op staatsrechtelijk gebied de begrippen, het eerst door MONTESQUIEU verkondigd nog de overhand hadden, of tot volbloed monarchisten, die na het herstel der Bourbons in Frankrijk, reactionair als zij waren, het recht van initiatief met leede oogen aanzagen. Zoo schreef nog in 1816 DE SAINT ROMAN in zijne Réfutation de la doctrine de MONTESQUIEU sur la balance des pouvoirs: »La charte a très positivement entendu éviter les inconvéniens reconnus de l'initiative pure et simple, laissée entre les mains des chambres. Ces inconvéniens ne consistent pas seulement dans la manie de faire des lois, qui doit nécessairement s'introduire dans une assemblée législative, par le seul désir de faire parler d'elle et de faire briller ses grandes lumières, toutes les fois qu'elle peut en trouver occasion. Cette manie n'est cependant que la moindre partie des dangers de l'initiative exercée par les assemblées. Qui nous garantira, qu'il ne s'en trouvera jamais de factieuses? Or c'est dans ce cas que l'initiative des assemblées devient un véritable fléau.... Je me vois donc forcé de déclarer qu'à mes yeux c'est au Roi seul que cette initiative appartient."

Niet gaarne zou ik mij met dit of een dergelijk pleidooi tegen het recht van initiatief vereenigen. Ik geef toe,

dat de Kroon veel meer dan de Kamer tot het indienen van wetsvoorstellen geschikt is. Den ministers staan immers een heirleger van ondergeschikte ambtenaren ten dienste, waardoor zij in de gelegenheid zijn, de menigte statistische en andere gegevens te verzamelen, die volstrekt noodzakelijk zijn bij het samenstellen van wetsvoordrachten, en die particulieren in de meeste gevallen niet, nooit zonder veel zwarigheden, zouden kunnen bijeenbrengen. Dit alles neemt echter niet weg, dat ik het recht van wetsvoordracht van de leden der Staten-Generaal niet gaarne zou willen missen.

Wanneer immers een lid der Tweede Kamer van oordeel is, dat een bestaande toestand verbetering eischt, staan hem verschillende middelen ten dienste, waardoor hij kan trachten tot die verbetering te komen. Tijdens het algemeen debat bij de behandeling der begrooting kan hij zijne opmerking te berde brengen, hij kan met toestemming der Kamer tot den betrokken minister eene interpellatie richten of hij kan in het adres van antwoord op de troonrede eene zinsnede trachten in te lasschen, waarin op het bestaande gebrek gewezen wordt. Heeft nu de afgevaardigde zich van al deze middelen bediend en aldus de regeering in gebreke gesteld, dan is het toch nog mogelijk, dat hij hierdoor geenerlei resultaat bereikt. De onwil of de

onmacht van den minister kunnen van dien aard zijn, dat geenerlei wetsvoorstel over het onderhavige geval bij de Kamer wordt ingediend. Is het dan niet van 't hoogste belang dat de afgevaardigde nu zelf de handen aan 't werk kan slaan? En bovendien, werd hem dit recht niet toegekend, zoude dan de regeering wel voldoende aandacht schenken aan de interpellaties en opmerkingen der afgevaardigden?

Indien wij de practische resultaten na willen gaan, die de toepassing van het recht van initiatief hier te lande heeft opgeleverd, dan kunnen wij niet volstaan met de voorstellen der leden op te sommen, welke wij als wetten in het Staatsblad terugvinden. Dat b. v. het voorstel der negenmannen in 1844 machtigen invloed heeft uitgeoefend op de grondwetsherziening vier jaren later, zal niemand willen loochenen. Tusschen de jaren 1850 en '60 vinden wij herhaaldelijk voorstellen van leden tot afschaffing der accijnzen op geslacht, turf, steenkolen en rogge, totdat eindelijk de regeering, niet ongevoelig voor dezen drang, een wetsontwerp in dien geest bij de Kamer indiende. En zouden de belastingvoorstellen in '89 door den afgevaardigde GOEMAN BORGESIUS e. a. ingediend er niet veel toe hebben bijgebracht om de belastinghervorming van het tegenwoordig bewind voor te bereiden? Ook zou de wet tot afkoop-

baarstelling der tienden waarschijnlijk niet in ons Staatsblad prijken, zonder de wetsvoorstellen met die strekking herhaaldelijk door Mr. SLOET ingediend.

Deze redenen leidden mij er toe in de tabel, welke ik hieronder laat volgen, al de gevallen te vermelden, waarin sedert de toekenning van het recht van initiatief aan de Staten Generaal door leden der Tweede Kamer van dat recht is gebruik gemaakt, onverschillig of die pogingen al dan niet met een goeden uitslag werden bekroond.

Het »irrevocabile verbum" ook dan wanneer het in den parlementairen doofpot scheen te zijn ondergegaan, miste zijne werking niet; en al moge dan ook het aantal wetten gering zijn, die uit den boezem der Kamer haren weg naar het Staatsblad vonden; de groote voordeelen aan de toekenning van het recht van initiatief verbonden, traden daarom niet minder helder in 't licht.

Ten slotte nog eene opmerking. Ruim zestig malen maakten de leden van hun recht van initiatief gebruik, slechts negen keer werden hunne pogingen met succes bekroond, terwijl hierbij niet uit 't oog moet verloren worden, dat de voorstellen der leden veelal een negatief karakter droegen en strekten tot afschaffing van een of andere bepaling: uiterst zeldzaam zijn de voorbeelden

van uitgebreide wetsvoorstellen ingediend door leden der Kamer. Moge deze toestand bestendigd blijven en mogen de leden bovenal bedenken, dat het niet voldoende is, wil het gebruik van het recht van initiatief inderdaad gewettigd zijn, dat de regeering met het nemen van een of andere maatregel en retard is, maar dat zij wel degelijk en demeure moet zijn, in gebreke gesteld, langs de verschillende wegen hiervoor in 't parlementaire leven aangewezen.

TABEL.

Zitting-jaar.	NAAM VAN DEN VOORSTELLER.	VOORSTEL.	Lot van 't voorstel.
15—16.	de Membrèbe.	waarbij op het aanbieden van adressen en het zenden van deputatiën aan den Koning, de voorschriften, die de G. W. voor wetsvoorstellen gaf, toepasselijk zouden worden verklaard.	Verworpen 1e Kamer.
16—17.	Norbert van Aken.	tot het heffen van invoerrecht op katoen en zout.	Verworpen 2e Kamer.
16 – 17.	de Hoffschmidt e. a.	tot het verbieden van den uitvoer van granen.	Verworpen 1e Kamer.
17—18.	van Reyphins.	tot de afschaffing van eenige met de Grondwet strijdige wetten en bepalingen.	Verworpen 2e Kamer.
18—19.	van Kempen.	over het recht van de jacht.	Verworpen 1e Kamer.
27.	Beelaerts van Blokland.	over het in werking brengen van het bepaalde bij art. 7 der wet van 26 Juli '22 (Stbl. 12).	Wet geworden 23 April '27 (Stbl. 22).

Zitting-jaar.	NAAM VAN DEN VOORSTELLER.	VOORSTEL.	Lot van 't voorstel.
28.	de Brouckère.	tot afschaffing der drukperswetten.	Verworpen 2e Kamer.
29.	Barthlémy.	tot wijziging der Rechterlijke organisatie.	Verworpen 2e Kamer.
34.	van Reenen.	tot wijziging der wet op de personeele belasting.	Verworpen 2e Kamer.
36.	van Reenen.	betrekkelijk de taxatie van 't meubilair.	Verworpen 2e Kamer.
40.	v.Asch v.Wijk e.a	tot eene bijvoeging tot art. 130 der G. W.	Wet geworden 4 Sept. 1840 (Stbl. 59).
42.	Bruce e. a.	om de overeenkomsten tusschen regeering en handelmaatschappij door de wet te doen bekrachtigen.	Wet geworden 17 Juli '42 (Stbl. 22).
44.	Negenmannen.	Grondwetsherziening.	Verworpen 2e Kamer.
50—51.	Schooneveld e.a.	tot het toekennen van schadeloosstelling aan de leden der voormalige Eerste Kamer.	Verworpen 1e Kamer.

Zitting-jaar.	NAAM VAN DEN VOORSTELLER.	VOORSTEL.	Lot van 't voorstel.
51—52.	de Fremery e. a.	tot wijziging van den accijns op het geslacht.	Verworpen 2e Kamer.
53—54.	de Man e. a.	tot afschaffing van het tonnegeld en van den accijns op het geslacht.	Verworpen 2e Kamer.
54—55.	van Hoëvelt e.a.	tot afschaffing van den accijns op brandstoffen.	Ingetrokken.
54—55.	van Nispen tot Sevenaer e. a.	tot afschaffing van den accijns op het gemaal der rogge.	Ingetrokken.
54—55.	Groen.	tot het verlof van oprichten van scholen.	Ingetrokken.
56—57.	Wintgens.	tot het instellen van plaatselijke raden van gezondheid.	Ingetrokken.
57—58.	van Nispen tot Sevenaer e. a.	tot afschaffing van den accijns op het geslacht.	Ingetrokken.
58.	Sloet.	tot afkoopbaarstelling der tienden.	Verworpen 1e Kamer.
59.	idem.	idem.	idem.

Zitting-jaar.	NAAM VAN DEN VOORSTELLER.	VOORSTEL.	Lot van 't voorstel.
63.	Cool.	om de schadeloosstelling van de vroegere eigenaars der vrijgelaten slaven op St. Martin te verhoogen.	Wet geworden 5 Juli '64 (Stbl. 83).
66.	de Brauw.	tot wijziging van de wet op 't lager onderwijs.	Ingetrokken.
68.	van Kuyk.	tot wijziging van art. 45—48 der armenwet.	Ingetrokken.
70.	van Houten.	tot wijziging der personeele belasting.	Ingetrokken.
70.	's Jacob.	tot bevordering van een geregelde stoomvaartdienst op Amerika	Ingetrokken.
71.	Begram e. a.	uitzonderingswet voor Gorinchem ten opzichte der plaatselijke belasting.	Verworpen 2e Kamer.
72.	Nierstrasz.	tot herziening der bepaling omtrent de verhooging der militaire pensioenen bij de zeemacht.	Ingetrokken.

Zittingjaar.	NAAM DER VOORSTELLERS.	VOORSTEL.	Waarom niet in stemming gebracht.
73—74	S. van Houten.	strekkende om overmatigen arbeid en verwaarloozing van kinderen tegen te gaan.	
73—74	Oldenhuis Gratema e. a.	tot intrekking van de bijzondere bescherming van de jagt en het jagtbedrijf.	Ingetrokken.
73—74	de Roo van Aldewelt.	tot herziening der wet van 28 Aug. 1851 (Stbl. 128) regelende de bevordering, het ontslag en het op pensioen stellen van militaire officieren der landmacht, gewijzigd bij de wet van 11 Julij 1855 (Stbl. 74).	Ingetrokken 21 Sept. '77.
74—75.	Kappeijne van de Capello e. a.	betreffende den aanleg van spoorwegen voor rekening van den Staat.	Ingetrokken 12 Nov. '75.
75—76.	de Bruijn Kops.	tot opheffing der bepalingen omtrent de heffing van den accijns op het suiker.	Ingetrokken 12 Maart '76.
75—76.	Moens.	tot wijziging van enkele bepalingen der wet van 13 Aug. 1857 (Stbl. 103).	Ingetrokken 24 Junij '78.
76—77	de Casembroot.	tot afwijking van de regels der gemeentewet omtrent plaatselijke belastingen ten behoeve der gemeente Vlaardingen.	

Stemming Tweede Kamer.	Stemming Eerste Kamer.	Wet geworden.	Aanmerkingen.
aangenomen 64 — 6 stemmen.	aangenomen 29 — 7 stemmen.	19 Sept. 1874 (Stbl. 130).	
verworpen 29 — 22 stemmen.			

Zittingjaar.	NAMEN DER VOORSTELLERS	VOORSTEL.	Waarom niet in stemming gebracht.
78—79.	S. van Houten.	betreffende de registratie-belasting.	Ingetrokken.
79—80.	Kerkwijk.	tot wijziging van art. 59 der Gemeentewet.	
82—83.	Rombach e. a.	afschaffing van den ijk der gasmeters.	
82—83.	Vermeulen.	tot wijziging van de art 56, 61 en 65 der wet op het lager onderwijs	
82—83.	Schepel.	tot beperking van het vestingstelsel tot de stelling Amsterdam.	door ontbinding in '84 vervallen.
83—84.	Rutgers van Rozenburg.	tot aanvulling der wet v. 29 Juli '81 (Stbl. 143) over het kanaal van Amsterdam naar de Merwede.	
83—84.	van Delden e. a.	tot buitengewone versterking van 's rijks middelen over het jaar '84 (inkomsten-belasting).	Niet in behandeling gekomen.
83—84.	Mackay e. a.	tot herziening van eenige artikelen der wet van 17 Aug. '78.	Ingetrokken 29 Mei '84.
83—84.	S. van Houten.	tot herziening der Grondwet.	Niet behandeld.

Stemming Tweede Kamer.	Stemming Eerste Kamer.	Wet geworden.	Aanmerkingen.
Verworpen 44 — 27 stemmen.			
Aangenomen 34 — 20 stemmen.	Verworpen 22 — 8 stemmen.		
Aangenomen 57 – 18 stemmen.	Aangenomen met algemeene stemmen.	3 Januari '84. (Stbl. 2).	
			In '84 weder ingediend.
Aangenomen 50 — 22 stemmen.	Aangenomen 26 — 10 stemmen.	15 Mei '84. (Stbl. 106).	

Zittingjaar.	NAMEN DER VOORSTELLERS.	VOORSTEL.	Waarom niet in stemming gebracht.
84—85.	de Savornin Lohman.	Tot wijziging van art. 1 der wet van 4 Juli 1850 (Kieswet).	Ingetrokken 1 Dec. '85.
84—85.	Schepel.	tot beperking van het vestingstelsel tot Amsterdam.	Ingetrokken 26 Mei '84.
84—85.	Reekers	tot herziening der artt. 8 en 17 van de wet van 21 Juni '81 (Stbl. 76) op de zeevisscherijen.	
85—86.	Schimmelpenninck van der Oije e. a.	tot wijziging van eenige artt. der crimineele wetboeken.	Door ontbinding der Kamer niet in behandeling gekomen.
86—87.	idem.	idem.	
86—87.	W. K. van Dedem e. a.	omtrent aan suiker-ondernemingen in Nederlandsch-Indië te verleenen ontheffing van lasten.	Geen openbare behandeling.
87—88.	Reekers	als in de zitting 84—85.	
88.	Domela Nieuwenhuis.	Tot het nemen van maatregelen tegen de gedwongen winkelnering.	Geen openbare behandeling.

Stemming Tweede Kamer.	Stemming Eerste Kamer.	Wet geworden.	Aanmerkingen.
Aangenomen 41—32 stemmen.	Verworpen 28 — 11 stemmen.		Later weder ingediend.
			Weder ingediend.
Aangenomen met algemeene stemmen.	Aangenomen met algemeene stemmen.	11 Febr. '88. (Stbl. 35).	
Aangenomen 42—20 stemmen.	Verworpen 21 — 16 stemmen.		

Zittingjaar.	NAMEN DER VOORSTELLERS.	VOORSTEL.	Waarom niet in stemming gebracht.
89—90.	Goeman Borgesius e. a.	Een reeks belasting-voorstellen.	Ingetrokken 27 Maart '90.
89—90.	Bahlman.	tot vermindering van den accijns en het invoerrecht op zout.	Ingetrokken 1 Maart '92.
89—90.	Bahlman.	tot voorziening in den kwijnenden toestand van sommige takken van landbouw.	Ingetrokken 1 Maart '92.
89—90.	S. van Houten.	tot uitbreiding en nadere regeling van het recht van onteigening ten algemeene nutte door gemeente besturen.	Ingetrokken 7 Sept. '91.
89—90.	Reekers.	tot herziening van art 8 en 17 van de wet van 21 Juni 1881.	
91—92.	Pyttersen.	tot instelling van Kamers van arbeid en nijverheid.	
91—92.	Schimmelpenninck v. d. Oye.	idem.	
91—92.	Donner.	tot wijziging van de wet op de schutterijen.	Ingetrokken Maart '93.

Stemming Tweede Kamer.	Stemming Eerste Kamer.	Wet geworden.	Aanmerkingen.
			Art. 1 was in de Tweede Kamer verworpen.
Aangenomen 69 — 19 stemmen.	Aangenomen 34 — 10 stemmen.	14 Juni 1890. (Stbl. 95).	

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

In l. 14 § 11 Dig. quod metus causa moeten de woorden: »qui venditurus fuit" beteekenen: »quia venditurus fuit".

II.

Een huwelijk, in een vreemd land aangegaan, tusschen Nederlanders of tusschen Nederlanders en vreemdelingen, zonder dat in Nederland de huwelijks-afkondigingen hebben plaats gehad, is nietig.

III.

Terecht wordt in het ontwerp B. W. (1886) bepaald, dat een meerderjarig natuurlijk kind zijne toestemming moet geven om erkend te worden.

IV.

Het beginsel der compensatie moet ook worden toegepast in geval van actieve solidariteit.

V.

Terecht heeft de Rechtbank van Zierikzee bij vonnis van 21 Oct. 1890 beslist, dat de vervoerovereenkomst aanneming van werk is.

VI.

Het recht van terughouding blijft bestaan in geval van faillissement of kennelijk onvermogen van dengene, tegen wien dat recht wordt uitgeoefend.

VII.

Ten onrechte heeft de wetgever het beginsel contumax non appellat aangenomen zonder de beperking, indien de gedaagde verzuimd had in verzet te komen.

VIII.

Eene Vereeniging, opgericht vóór de wet van 22 April 1855, behoeft de verandering, die zij maakt in hare statuten, niet te onderwerpen aan de goedkeuring van den Koning. Wenschelijk ware het intusschen geweest zulk eene verplichting wel op te leggen.

IX.

De uitlevering van Nederlanders wordt door de Grondwet niet verboden.

X.

Ten onrechte kent art. 19 der Grondwet aan den Koning bij uitsluiting de bevoegdheid toe, om wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in of eenige voorziening omtrent de orde van erfopvolging raadzaam maken, daaromtrent een voorstel te doen.

XI.

In het R. v. O. der Tweede Kamer behoorde de voorloopige overweging van wetsvoorstellen door de leden gedaan, weder opgenomen te worden.

XII.

Zoo dikwerf als een werk van publiek nut in aanraking komt met de politie-voorschriften van waterschappen, behoorde deze strijd te kunnen worden opgelost door een onpartijdig gezag.

XIII.

Plaatselijke verordeningen, waarbij het sluiten van tapperijen en koffijhuizen na een vastgesteld uur is bepaald, zijn niet in strijd met de Grondwet.

XIV.

Terecht besliste de H. R. bij arrest van 5 Oct. '91, dat het gemis van schriftelijke toestemming van het plaatselijk bestuur tot het verrichten van openbaren arbeid op den Zondag uitdrukkelijk moet worden ten laste gelegd.

XV.

De leer der objectieve wederrechtelijkheid vindt voor ons strafrecht enkel steun in art. 41 Swb.

XVI.

Ten onrechte wordt in 't W. v. Strafrecht overspel strafbaar gesteld.

XVII.

In art. 312 W. v. Strafrecht valt onder trein ook een losse locomotief met tender.

XVIII.

De economie behoorde onder de verplichte leervakken op de gymnasia opgenomen te worden.

XIX.

Bij demping der Zuiderzee behoort de gewonnen grond eigendom te blijven van den Staat.
